

[Testo coordinato con gli emendamenti approvati, ai sensi articolo 44 comma 2 del Regolamento Consiglio Comunale]

RELAZIONE EX ART. 34 COMMI 20 E 21 D.L. 18/10/2012 N. 179 CONVERTITO IN LEGGE 221/2012 PER LA SOCIETÀ AFC TORINO S.P.A.

La presente relazione è predisposta in attuazione dell'art. 34 commi 20 e 21 del D.L. 18/10/2012 n. 179 convertito in Legge 221/2012 e dovrà essere pubblicata sul sito internet della Civica Amministrazione.

1) STORIA DI AFC

La società AFC Torino S.p.A., a socio unico 100% Città di Torino, è affidataria del servizio pubblico avente ad oggetto l'espletamento dell'insieme unitario ed integrato dei servizi pubblici locali cimiteriali in forza di Contratto di servizio con la Città di Torino approvato con deliberazione n. 56 in data 19 aprile 2005 (mecc. 0409386/040) esecutiva dal 2 maggio 2005, sottoscritto in data 18 dicembre 2005 e successivamente modificato ed integrato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 22 gennaio 2007 (mecc. 0609187/040).

Con il suddetto provvedimento del 19 aprile 2005, il Consiglio Comunale approvava la riorganizzazione del servizio funerario comunale, con il passaggio dell'insieme unitario ed integrato dei servizi cimiteriali nonché della gestione dei complessi immobiliari demaniali dei cimiteri e delle dotazioni patrimoniali e strumentali, dalla gestione in economia, alla gestione con conferimento della titolarità del servizio a favore della società "Azienda Farmacie Comunali Torino S.p.A." - costituita per la gestione del servizio pubblico connesso alle farmacie comunali ed operativa dal 1995 - interamente partecipata dalla Città di Torino che ne era azionista unico, ora denominata "AFC Torino S.p.A.", gestione affidata ai sensi dell'art. 113, comma 5, lett. c) T.U.E.L. approvato con D.Lgs.267/2000 e s.m.i., alla condizione prevista dalla norma "che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che la controllano".

In data 18 dicembre 2005, pertanto, la Città di Torino e la società AFC Torino S.p.A. provvedevano a sottoscrivere il Contratto di servizio (A.P. n. 2082) avente ad oggetto l'erogazione del servizio funerario nel territorio del Comune, inteso come insieme unitario ed integrato dei servizi cimiteriali, e per la gestione del complesso immobiliare demaniale dei civici cimiteri e delle dotazioni patrimoniali strumentali, nonché la concessione in uso dei beni a ciò necessari.

Successivamente, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 22 gennaio 2007 (mecc. 0609187/040) si provvedeva a perfezionare l'affidamento dell'insieme unitario ed integrato dei servizi cimiteriali, dei complessi immobiliari e delle dotazioni patrimoniali e strumentali dei cimiteri cittadini ad un unico soggetto, determinando un considerevole aumento delle funzioni e delle attività poste in capo alla società AFC Torino S.p.A., al fine di evitare la sovrapposizione delle funzioni amministrative e tecniche per quanto riguarda la gestione delle aree cimiteriali in termini di organizzazione, regolazione e controllo sulle attività e facilitare i cittadini garantendo loro maggiore efficienza e trasparenza nell'utilizzo dei servizi e nello svolgimento delle pratiche. Inoltre, con la citata deliberazione del 22 gennaio 2007 la Città provvedeva a modificare il Contratto di servizio inerente la gestione dei servizi pubblici locali cimiteriali.

Tali variazioni venivano apportate mediante l'atto di "Modifica al Contratto di servizio fra la Città e AFC Torino S.p.A." (R.C.U. n. 5899), stipulato dalla Città di Torino e da AFC Torino S.p.A. in data 20 maggio 2007.

Ad oggi, in esecuzione di tale provvedimento, la Città di Torino svolge un ruolo di indirizzo del servizio pubblico a garanzia dei diritti e delle aspettative dei cittadini, sia tramite il controllo azionario, proprio perché la società è interamente pubblica e unipersonale, sia attraverso un costante monitoraggio e controllo della gestione.



2) NORMATIVA GENERALE

Il contesto normativo in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica negli ultimi anni è stato oggetto di numerosi interventi da parte del legislatore.

La normativa attualmente vigente in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica è rappresentata dall'art. 34 del D.L. 18/10/2012 n. 179.

Il comma 20 dell'art. 34 del D.L. 18/10/2012 n. 179, convertito con modificazioni dalla L. 17/12/2012 n. 221, prescrive che *"Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste"*.

Il comma 21 del citato art. 34 stabilisce che *"Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. Per gli affidamenti in cui non è prevista una data di scadenza gli enti competenti provvedono contestualmente ad inserire nel contratto di servizio o negli altri atti che regolano il rapporto un termine di scadenza dell'affidamento. Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013"*.

3) RAGIONI DELLA FORMA DI AFFIDAMENTO PRESCELTA E SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO

AFC Torino S.p.A. è una società *in house* il cui affidamento è conforme ai requisiti previsti dalla normativa europea, in quanto il capitale societario è totalmente pubblico (il capitale è infatti posseduto al 100% dalla Città di Torino), sussiste un controllo sul gestore analogo a quello svolto sui propri organi e si registra uno svolgimento dell'attività in via prevalente per l'amministrazione socia.

Per quanto concerne la sussistenza dei tre citati requisiti richiesti dall'ordinamento e dalla giurisprudenza comunitaria, si rileva che il vigente Statuto sociale della società AFC Torino S.p.A., quanto al requisito della "totale partecipazione pubblica", relativo al capitale, prevede che questo sia interamente pubblico (articolo 6) e che possono essere soci della società esclusivamente enti pubblici locali (articolo 7).

In merito al requisito del "controllo analogo", non è sufficiente il semplice esercizio degli strumenti di cui dispone il socio di maggioranza secondo le regole proprie del diritto societario, ma deve essere configurato un rapporto che determini, da parte dell'amministrazione controllante, un potere di direzione e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, e che riguarda l'insieme dei più importanti atti di gestione del medesimo, come più volte espresso dalla Corte di Giustizia Europea, dal Consiglio di Stato e dalla dottrina recente.

In altri termini, è necessario che l'ente o gli enti possano esercitare un controllo effettivo e preventivo sulla gestione della società, così come avviene per i servizi interni dell'ente o degli enti pubblici interessati.

La Giurisprudenza nazionale (vedasi, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, n. 762/2013) ha avuto occasione di puntualizzare che *"...per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica; tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario...In positivo, si sono ritenuti indici del controllo analogo, oltre che la partecipazione totalitaria pubblica, taluni penetranti poteri di vigilanza..."*, quali l'obbligo di trasmettere

mensilmente i verbali delle riunioni del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale, l'obbligo di trasmettere trimestralmente al sindaco ed all'assessore una relazione sull'andamento della società, i poteri di nomina e revoca di un rilevante numero di amministratori e sindaci.

Lo statuto risponde a dette esigenze, tra l'altro, con le seguenti clausole:
a) clausole attinenti le scelte gestionali (articolo 11); fermo restando che la gestione della società spetta esclusivamente all'organo amministrativo, l'assemblea ordinaria autorizza i seguenti atti degli amministratori: i budget di esercizio; il programma annuale e triennale delle attività di servizio; l'adozione del programma triennale di investimenti di manutenzione e di attuazione delle infrastrutture; la proposta di correttivi la cui determinazione spetta alla società; l'attuazione di spese di importo unitario superiore a Euro 200.000,00 che non siano ricomprese nei programmi annuali o pluriennali approvati dall'Assemblea, salvi i casi di spese imprevedibili e urgenti; affidamento mediante procedura negoziata, ove possibile in base alla legge, per appalti di valore superiore alle soglie comunitarie, fatti salvi i casi di affidamento per ragioni di urgenza; acquisizione di partecipazioni ad/in altri enti o Società e/o la costituzione di società controllate e/o partecipate, nonché sulla alienazione o dismissione di partecipazioni in essere; approvazione di cessione, conferimento e/o scorporo di rami d'azienda in società. Inoltre, ai relativi atti dovrà essere necessariamente allegata copia della deliberazione, dispositiva in tal senso, degli organi deliberativi del Comune di Torino competenti ordinariamente.

b) clausole attinenti la nomina degli amministratori e dei sindaci (articoli 21 e 26): viene attribuita al Comune di Torino la nomina diretta degli amministratori ex articolo 2449 Codice Civile (attualmente il Consiglio di Amministrazione è composto da tre amministratori, di cui il Presidente con pieni poteri e due dipendenti della Città nominati ai sensi dell'art. 4 comma 5 del D.L. 06/07/2012 n. 95 e s.m.i., convertito con modificazioni dalla Legge di conversione 07/08/2012 n. 135); viene attribuita al Comune di Torino la nomina anche del Collegio sindacale in quanto la società è unipersonale e quindi il rinvio operato dall'art. 26 all'art.21 comma 5 non si è mai attivato.

c) clausole di tipo informativo (articolo 29); è previsto statutariamente che devono inoltre essere inviati a tutti i soci (solo Comune Torino) il progetto di bilancio preventivo ed il bilancio consuntivo, unitamente alla relazione sulla gestione, così come predisposti dal Consiglio di Amministrazione nonché il Bilancio Preventivo ed il bilancio Consuntivo approvati dall'Assemblea dei Soci. L'organo amministrativo è tenuto, ove motivatamente richiesto da uno dei soci, a fornire per iscritto al socio richiedente risposta alle richieste di informazioni dallo stesso formulate. Infine, il terzo requisito secondo il quale "la società deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano" viene richiesto come parte integrante dello stesso oggetto sociale (articolo 3).

Si precisa che si sta provvedendo all'aggiornamento dello Statuto della società AFC Torino S.p.A. necessario a seguito dell'evoluzione normativa, in materia di rappresentanza di genere, di revisione legale, nonché di ulteriori forme di controllo finalizzate a rafforzare il controllo analogo già esistente, come ad esempio in relazione all'informativa prevista dall'art. 29 dello Statuto, aggiornamento che sarà approvato con separato provvedimento.

Quanto al Contratto di Servizio inerente la gestione dei servizi pubblici locali cimiteriali, le clausole che si ritiene possano permettere di realizzare un controllo *in house*, vengono qui di seguito evidenziate:

1. clausole attinenti alle attività di programmazione e indirizzo (articolo 11): è previsto che la Società rispetti gli indirizzi espressi nell'allegato 2 sub 2 al Contratto di Servizio "Finalità e indirizzi di erogazione del servizio", nonché gli indirizzi formulati dal Comune di Torino. Inoltre la società predispone una carta della qualità del servizio "Carta dei Servizi" da trasmettere al Comune per il controllo delle modalità di attuazione del servizio. Infine, si prevede che, con cadenza semestrale, la Società ragguagli il Comune di Torino sui principali indicatori della gestione in corso.

2. clausole attinenti il controllo e la vigilanza sul servizio (articolo 12): è previsto che il Comune di Torino eserciti il controllo e la vigilanza su tutte le attività oggetto del contratto, attestando che la



qualità del servizio sia conforme agli indirizzi espressi nell'allegato 2 sub 2 al Contratto di Servizio "Finalità e indirizzi di erogazione del servizio", avvalendosi delle strutture dell'Osservatorio e/o del Controllo di gestione e/o del Settore partecipazioni, che monitorerà con cadenza trimestrale e attraverso specifici controlli a campione, il livello qualitativo dei servizi e la loro rispondenza alla carta dei servizi. Per le attività di controllo e vigilanza il Comune può acquisire notizie e informazioni attinenti l'esecuzione del contratto. Gli ultimi interventi normativi in materia di società in house hanno ribadito questo stretto legame tra l'ente locale e la società che rivesta tale caratteristica disponendo il vincolo dell'intramoenia, ossia la necessità che la società affidataria in house del servizio non possa espletare servizi se non per l'ente locale nell'ambito e nei limiti di cui all'attività prevalente.

AFC è una società *in house providing*, ossia una società rispetto alla quale si è in presenza di una situazione di delegazione interorganica, ossia di un'entità considerata alla stregua di un organo dell'Amministrazione.

In tal caso, infatti, sia l'Amministrazione che la Società sono considerate come soggetti di un unico plesso amministrativo, che può ricondursi, pertanto, allo schema della delegazione interorganica, tenuta presente la relazione esistente tra l'Ente titolare del servizio e la struttura alla quale ne è stato demandato il concreto esercizio.

Rispetto a tale rapporto è necessario definire il valore che assume lo strumento di regolazione dei rapporti tra le parti per l'affidamento dei servizi pubblici locali quale è il contratto di servizio richiesto dalla vigente normativa in materia.

La necessità di stipulare il contratto di servizio è sorta soprattutto con riferimento all'evoluzione normativa in materia di servizi pubblici locali a partire dalla fine degli anni '90.

Benchè la normativa a livello comunitario non imponesse (e non imponga tutt'oggi) ai singoli Stati membri l'obbligo di costituire una "società" per la forma di gestione in house providing e, in generale, per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, tuttavia, il legislatore italiano, a partire dall'anno 2000, ha imposto necessariamente la trasformazione delle aziende speciali in Società per Azioni.

Il legislatore italiano, in particolare, ha individuato nel contratto di servizio lo strumento per regolamentare i rapporti tra l'Ente locale di riferimento e le aziende affidatarie del servizio: la ratio di tale scelta è ravvisabile nella volontà di coniugare liberalizzazione - regolamentazione - industrializzazione:

1. creazione di un mercato aperto alla concorrenza nel rispetto dei principi di trasparenza, economicità e parità dei soggetti pubblici e privati: nel mercato possono esprimersi appieno le migliori capacità imprenditoriali;
2. rafforzamento strutturale del sistema dei servizi pubblici locali, attraverso il raggiungimento di dimensioni ottimali di impresa ed il coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione degli investimenti infrastrutturali, di cui il settore ha particolare necessità.

L'input proveniente dalla legislazione del periodo di riferimento è stato quello di privatizzare, oltre che di liberalizzare.

Liberalizzare, infatti, significa eliminare le situazioni di monopolio legale e, ove possibile, le situazioni di monopolio "naturale".

Quando non sia possibile od opportuno creare una situazione di concorrenza "nel mercato" si dovrà creare concorrenza "per il mercato".

Da qui la necessità di creare maggiori possibilità di concorrenza attraverso la separazione tra reti e gestione oppure attraverso la separazione delle fasi del servizio (concorrenza per il mercato). La privatizzazione, invece, è un concetto distinto dalla liberalizzazione.

Si può avere una privatizzazione formale quando si passa da forme di gestione di diritto pubblico a forme previste dal codice civile, fermo restando l'assetto proprietario o quanto meno il controllo pubblico sull'impresa.

Si può avere una privatizzazione sostanziale quando si verifica la perdita del controllo pubblico. La tendenza normativa in materia di servizi pubblici locali alla fine degli anni '90 è stata quella di ricorrere prima di tutto alla privatizzazione formale trasformando le aziende speciali in società per azioni.

Infatti queste ultime - a differenza dell'azienda speciale che è un ente strumentale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto approvato dal Consiglio Comunale o Provinciale - comportano:

- l'introduzione di eventuali altri soggetti nella compagine sociale con il limite ai soli soggetti pubblici se trattasi di società in house
- aumento capacità di investimento
- migliore qualità del servizio
- espansione territoriale
- snellezza operativa (affrancamento dall'apparato burocratico dell'ente)
- incremento aspetti strategici e marketing
- partecipazione gare extraterritoriali.

Nell'ordinamento la fattispecie relativa all'affidamento in house providing ha trovato espresso riconoscimento sulla scia della sentenza c.d. Teckal del 1999 che precisa *"Relativamente all'esistenza di un contratto, il giudice nazionale deve verificare se vi sia stato un incontro di volontà tra due persone distinte. A questo proposito, conformemente all'art. 1, lett. a), della direttiva 93/36, basta, in linea di principio, che il contratto sia stato stipulato, da una parte, da un ente locale e, dall'altra, da una persona giuridicamente distinta da quest'ultimo. Può avvenire diversamente solo nel caso in cui, nel contempo, l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano. Occorre pertanto risolvere la questione pregiudiziale nel senso che la direttiva 93/36 è applicabile ove un'amministrazione aggiudicatrice, quale un ente locale, decida di stipulare per iscritto, con un ente distinto da essa sul piano formale e autonomo rispetto ad essa sul piano decisionale, un contratto a titolo oneroso avente ad oggetto la fornitura di prodotti, indipendentemente dal fatto che tale ultimo ente sia a sua volta un'amministrazione aggiudicatrice o meno."*

Sulla base di tale sentenza il legislatore italiano ha introdotto diverse norme in materia di servizi pubblici locali che, lungi dall'avvicinare la normativa nazionale alla normativa comunitaria, hanno di fatto portato, in parte, a snaturare l'applicazione del diritto comunitario creato dalla Corte di Giustizia.

Infatti l'affidamento in house providing - che nell'accezione comunitaria rappresenta una fattispecie eccezionale/residuale - è divenuto nell'ordinamento italiano una tipologia di affidamento ammissibile in deroga e solo con ulteriori restrizioni (parere favorevole dell'Antitrust in presenza di particolari condizioni e peculiari caratteristiche, limiti di valore economico e scadenze previste *ex lege*), determinando ipso facto l'inapplicabilità della fattispecie.

Tornando al contratto di servizio è d'uopo rilevare che la fattispecie è stata estesa a tutti i servizi pubblici locali con l'introduzione dell'art. 35 L. 448/01 (riformando gli artt. 113 e 113-bis TUEL), che ha introdotto in via generale l'obbligo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti tra P.A. e soggetto erogatore del servizio pubblico in relazione ad ogni ipotesi di affidamento di servizio pubblico locale e previsto che il contratto di servizio vada allegato al bando di gara, nella fase di scelta del soggetto gestore.

La Giurisprudenza - nel definire il contratto di servizio come il rapporto mediante il quale un Ente pubblico affida ad un erogatore (il gestore) lo svolgimento di determinati servizi pubblici, con contestuale ed eventuale trasferimento di pubbliche funzioni, nonché di beni pubblici strumentali allo svolgimento del servizio affidato e con l'individuazione di specifici obblighi standard di servizio pubblico (le parti sono individuate da un lato nell'Amministrazione pubblica affidante e, dall'altro, nel soggetto gestore del servizio affidato, affidatario) - osserva, tuttavia, che l'attività amministrativa, anche quando si avvale di strumenti privatistici, resta comunque attività



funzionalizzata, e, sotto questo profilo (che è l'unico rilevante), attività amministrativa, soggetta, pertanto, alle regole generali dell'attività amministrativa, diverse da quelle che disciplinano l'attività privatistica.

Medio tempore è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale del 20 luglio 2012 n. 199, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale (per violazione dell'art. 75 Cost.) dell'art. 4 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138, norma che riproduceva in buona sostanza l'art. 23 bis del D.L. n. 112/2008, recante la precedente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ed abrogato a seguito dell'esito della consultazione referendaria avvenuta nel giugno 2011.

A seguito della citata sentenza n. 199/2012 della Corte Costituzionale veniva proclamato il venir meno del principio della deroga del modello *in house* per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Tale indicazione è stata recepita dalla Giurisprudenza amministrativa, la quale ha avuto occasione di esplicitare che l'ordinamento nazionale "...non indica un modello preferibile – ossia non predilige né l'*in house*, né la piena espansione della concorrenza nel mercato e per il mercato, e neppure il partenariato pubblico privato – ma rinvia alla scelta concreta del singolo ente affidante..." (TAR Lombardia Brescia, Sez. II, 11/06/2013 n. 558; in tal senso anche Cons. Stato, sez. VI, n. 762/2013 e TAR Campania Napoli, Sez. I, 11/04/2013 n. 1925).

I commi 20 e 21 dell'art. 34 del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179 e s.m.i. richiedono che gli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica siano conformi alla normativa europea ed ai requisiti previsti dall'ordinamento europeo.

Rebus sic stantibus, ad oggi, è possibile sia mantenere gli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica attribuiti in precedenza a società *in house*, sia costituire *ex novo* tale tipo di affidamenti, in conformità ai requisiti previsti dall'ordinamento europeo.

4) DEFINIZIONE OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO UNIVERSALE

Stante il tenore letterale del comma 20 del citato art. 34, in cui si fa riferimento agli "*obblighi di servizio pubblico e servizio universale*", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

In generale, il servizio si caratterizza per essere immateriale ed intangibile, nonché per il rilievo assunto dal personale che eroga direttamente il servizio.

In particolare, il concetto di servizio pubblico, di matrice francese, viene funzionalmente definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico, che la gestisce direttamente o indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale viene definito per gli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Dunque, nella scienza giuridica francese, il concetto di *service public* comprende la *mission* svolta nell'interesse generale della società, mentre il servizio universale assume carattere di intervento eccezionale e marginale nel mercato concorrenziale.

Nella scienza giuridica italiana, invece, non è così delimitata la differenza tra servizio pubblico e servizio universale: infatti, nel servizio pubblico l'universalità diventa un misuratore di efficacia del mercato, le cui lacune sono riempite dagli interventi di pubblici poteri di tipo regolativo o di erogazione diretta del servizio stesso.

Conseguentemente, la nozione di servizio pubblico e di servizio universale hanno un contenuto variabile nel tempo a seconda dei correttivi del mercato in evoluzione.

Lo sviluppo tecnologico, d'altro canto, cambia la prospettiva rispetto ad un bene che, pur essendo considerato in un primo tempo un bene di lusso, diviene un bene essenziale (come ad esempio l'allacciamento alla rete telefonica pubblica in postazione fissa ad un prezzo abbordabile).

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come "*l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza*".

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 07 marzo 2002 fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale".

Dalla disamina di tale Direttiva si evince che in tali fattispecie non risultano essere ricompresi i servizi cimiteriali.

Pertanto, si ritiene necessario approfondire il tema degli obblighi di servizio pubblico.

Infatti, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente anche tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due testè citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" *tout court* l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione a imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

I c.d. servizi cimiteriali sono ascrivibili tra i servizi pubblici locali e rientrano tra le incombenze istituzionali del Comune (in tal senso vedasi art. 9 della L.R. Piemonte 03/08/2011 n. 15 per il servizio mortuario e dei cimiteri; art. 6 c. 2 L. 30/03/2001 n. 130 in materia di cremazione; artt. 26 e 34 del Regolamento n. 264 della Città; artt. 13 "funzioni del Comune" e 112 "servizi pubblici locali" del D.lgs. n. 267/2000; art. 1 del D.M. 28/05/1993 "individuazione ai fini della non assoggettabilità ad esecuzione forzata, dei servizi locali indispensabili del Comuni, delle Province e delle comunità montane"; la funzione indicata al n. 10 del D.P.R. n. 194/1996).

Posto che la *ratio* degli obblighi di servizio pubblico va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e le implicazioni dell'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio, nell'ambito dei servizi cimiteriali è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salvaguardia della salute e dell'igiene pubblica ed alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non può esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico.

Inoltre, attraverso la stipulazione del contratto di servizio, vengono garantiti determinati standard qualitativi e quantitativi a beneficio dell'utenza attraverso un intervento regolatorio che stabilisca alcuni elementi imprescindibili come il metodo tariffario, i livelli essenziali di servizio e le forme di monitoraggio.

Nel caso specifico della gestione dei servizi cimiteriali nel territorio del Comune di Torino, tali obblighi si specificano in obblighi di esercizio (standard qualitativi e quantitativi minimi, continuità, capacità, regolarità del servizio), obblighi di non discriminazione verso gli utenti ed obblighi tariffari (applicazione all'utenza di tariffe e condizioni stabilite dal Consiglio Comunale).

Più analiticamente, l'oggetto del Contratto di servizio si estrinseca in:

a) l'inumazione e la tumulazione di salme, resti mortali, ossa e ceneri e la conservazione degli stessi in loculi o in qualsivoglia altra forma di sepoltura ammessa dalla normativa vigente; l'esumazione e la estumulazione ordinarie e straordinarie di salme, resti mortali, ossa e ceneri; la loro traslazione interna e gestione;

b) la pulizia cimiteriale nonché la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti prodotti nelle aree cimiteriali; il controllo degli accessi e della viabilità cimiteriali;

b bis) i trasporti funebri comunali ed il servizio di recupero delle salme per ordine dell'autorità giudiziaria;

b ter) il servizio di illuminazione elettrica votiva alla scadenza dell'attuale concessione;



- b quater) la gestione degli impianti di cremazione e l'esercizio dell'attività di cremazione anche, previo assenso del Comune, in partecipazione con altri gestori;
- b quinquies) l'accoglienza e l'accompagnamento dei visitatori e la gestione dei servizi interni di trasporto delle persone che soffrono di particolari disabilità;
- c) la collaborazione con il Comune in ordine ai procedimenti funerari secondo apposito disciplinare di conferimento delle funzioni amministrative;
- c bis) l'istruttoria per la concessione delle sepolture private e la vigilanza tecnica sui relativi cantieri;
- d) la programmazione e la realizzazione degli interventi di manutenzione ordinaria degli immobili e degli impianti siti nei cimiteri e delle altre dotazioni patrimoniali strumentali all'esercizio dei servizi in oggetto, ivi inclusi gli impianti, le reti fognarie, elettriche, idriche, il verde cimiteriale;
- e) la realizzazione degli impianti di cremazione per far fronte alle necessità.

La società effettua, inoltre, previa autorizzazione del Comune, tutti gli interventi di manutenzione straordinaria, di incremento, miglioria e valorizzazione funzionali all'erogazione dei servizi affidati ed alla relativa gestione dei beni strumentali. Per manutenzione straordinaria si intendono, a mero titolo esemplificativo, gli interventi di rifacimento, consolidamento, ristrutturazione di particolari architettonici, strutturali e tecnologici del patrimonio immobiliare nei limiti necessari alla conservazione della loro integrità statica e funzionale.

Si evidenzia, inoltre, che le citate operazioni cimiteriali, per loro natura e per garanzia di fornitura, devono fornirsi in regime di esclusiva per:

- garantire la sepoltura in termini certi e nei modi rigorosamente stabiliti dalle norme igienico-sanitarie in materia e, pertanto, per il carattere di indispensabilità della prestazione, ricorrendo le situazioni di cui al comma 1 lettera d) dell'art. 3 del D.L. n. 138/2011 e s.m.i., convertito con modificazioni dalla Legge di conversione 14/09/2011 n. 148;
- garantire la memoria di una collettività, ricorrendo i presupposti di cui al comma 1 lettera c) dell'art. 3 del D.L. n. 138/2011 e s.m.i..

Per tali ragioni, si ritiene che sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l'affidamento in esclusiva ad AFC Torino S.p.A. dei servizi in oggetto.

Si precisa, tuttavia, che ai sensi del Contratto di Servizio tra la Città di Torino e AFC Torino S.p.A. e della normativa vigente non sono attualmente previste compensazioni economiche a beneficio del gestore. Si consideri comunque che AFC Torino S.p.A., essendo una società *in house*, rappresenta in concreto una sorta di *longa manus* dell'Ente locale.

Nel definire i servizi di interesse economico generale gli Stati membri dispongono di ampio margine di discrezionalità definendo gli obblighi reciproci delle imprese in questione e dello Stato o degli enti locali o degli enti regionali, provvedendo ad indicare, in particolare:

- a) la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
- b) le imprese e il territorio interessati;
- c) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;
- d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- e) le modalità per evitare sovracompensozioni e per il loro eventuale rimborso.

Per quanto concerne specificamente la gestione dei servizi pubblici locali cimiteriali, affidata dalla Città di Torino alla società AFC Torino S.p.A., si ritiene opportuno evidenziare che le tariffe applicate dal gestore ai cittadini/utenti coprono integralmente i costi del servizio

5) INSERIMENTO DEL TERMINE DI SCADENZA

Posto che, per le ragioni sopra esposte ed argomentate, l'affidamento del servizio pubblico locale dei cimiteri a beneficio della società AFC Torino S.p.A. risulta essere pienamente conforme alla normativa europea ed ai requisiti previsti dall'ordinamento europeo in materia di affidamento *in house*, ne discende che tale affidamento potrà legittimamente proseguire sino alla naturale scadenza indicata nel Contratto di servizio.

A tal proposito, va precisato che l'art. 2 comma 1 del Contratto di servizio tra la Città di Torino e AFC Torino S.p.A., sottoscritto in data 18/12/2005, prevede come durata dell'affidamento *"dal 1/01/2006 e fino a eventuale revoca dell'affidamento, come disciplinata all'articolo 15 del presente contratto"*.

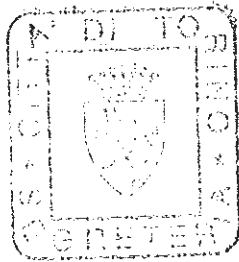
Considerato pertanto che il predetto contratto di servizio non definisce un termine di scadenza dell'affidamento, in ossequio a quanto statuito dall'art. 34 comma 21 del D.L. 18/10/2012 n. 179 e s.m.i., occorre provvedere ad inserire espressamente nel Contratto di servizio un termine, posto che tale incombente deve essere espletato entro il 31/12/2013, pena la cessazione dell'affidamento medesimo a beneficio della società AFC Torino S.p.A.

In ossequio alla normativa citata, si è scelto di determinare in 30 anni la durata dell'affidamento dei servizi pubblici locali cimiteriali alla società AFC Torino S.p.A. e cioè fino alla data del 31 dicembre 2043, ed in tal senso si provvede a integrare il contratto di servizio attualmente vigente.



La presente copia, composta di n. 5 fogli per complessive n. 9 facciate, è conforme al documento digitale originale allegato alla deliberazione del Consiglio Comunale 18/12/2013 n. 2013 04604/064. Rilasciata in carta libera per gli usi consentiti dalla legge.

Torino, 14/01/2014



RESP. UFF. AMM.
Antonella C. C. C.